

Glossa Iuridica

V. évfolyam, 3-4. szám

A JÓ KORMÁNYZÁS

Glossa Iuridica

V. évfolyam, 3-4. szám

A JÓ KORMÁNYZÁS



Budapest, 2019

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János,
Cservák Csaba, Deres Petronella, Dobrocsi Szilvia, Domokos Andrea,
Homicskó Árpád Olivér, Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu,
Miskolczi Bodnár Péter, Osztovits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám,
Erik Stenpien, Stipta István, Szabó Imre, Szalma József, Szuchy Róbert,
Tamás András, Tóth András, Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila, Udvary Sándor

TÁRSFŐSZERKESZTŐK:

Osztovics András, Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR, SZUCHY RÓBERT, UDVARY SÁNDOR

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

Olvasószerkesztő:

Nagy Lenke

ISSN 2064-6887

Kiadja:

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

www.patrocinium.hu

TARTALOMJEGYZÉK

SZALMA JÓZSEF

A JOG VÁLTOZÓ ÉS VÁLTOZATLAN JEGYEI

– 9 –

MISKOLCZI BODNÁR PÉTER

A TÖRZSBETÉT SZOLGÁLTATÁSA

– 29 –

UDVARY SÁNDOR

A GÉPI IDENTITÁS LÁTSZATÁRÓL

– 51 –

SZABÓ ZSOLT

BÍRÓSÁGI RENDSZER ÉS KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS A NYUGAT-BALKÁN ORSZÁGAIBAN

– 69 –

TÓTH TIBOR

SZOCIÁLPOLITIKA NEMZEDÉKEK TÁVLATÁBÓL – FÓKUSZBAN A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI MAGYARORSZÁG

– 83 –

CZIBERE KÁROLY

A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK KAPACITÁSSZABÁLYOZÁSÁNAK VÁLTOZÁSAI

– 101 –

RIMASZÉCSI JÁNOS

**A BÍRÓSÁGHOZ FORDULÁS JOGA, MINT ALKOTMÁNYOS
ALAPJOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK EGYES ASPEKTUSAI**

– 115 –

KAISER TAMÁS

**AZ „ÖSSZKORMÁNYZATI KORMÁNYZAT” (WHOLE-OF-
GOVERNMENT) KONCEPCIÓ MEGVALÓSULÁSA AZ
ANGOLSZÁSZ ORSZÁGOKBAN**

– 135 –

KAISER TAMÁS

**AZ „ÖSSZKORMÁNYZATI KORMÁNYZAT” (WHOLE-OF-
GOVERNMENT) KONCEPCIÓ MEGVALÓSULÁSA A
SKANDINÁV ORSZÁGOKBAN**

– 153 –

JÁNOS FEHÉR

**CERTAIN ASPECTS OF THE 'LEADERS AS
REPRESENTATIVES' LEADERSHIP PERSPECTIVE**

– 173 –

MÓRÉ SÁNDOR

**JÓ KORMÁNYZÁS KONCEPCIÓK MAGYARORSZÁGON ÉS
ROMÁNIÁBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÉT ORSZÁG
DECENTRALIZÁCIÓS POLITIKÁJÁRA**

– 187 –

PESTI ZSUZSANNA

**A VAGYONRENDEZÉSI ELJÁRÁS GYAKORLATI
PROBLÉMÁI BÍRÓI SZEMMEL**

– 217 –

SALVADOR NETO LUIS

**JÓ ÁLLAM ÉS HATÉKONY ÁLLAM.
„AFRIKAI MODELLEK A MIGRÁCIÓ KEZELÉSÉBEN”**

– 239 –

BACSÓ RÓBERT

**A KÁRPÁTALJAI LAKOSSÁG OTTHONMARADÁSÁT SEGÍTŐ
MAGYARORSZÁGI TÁMOGATÁSOK HATÁSA A MAGYARSÁG
MIGRÁCIÓS HAJLANDÓSÁGÁNAK CSÖKKENTÉSÉBEN**

– 271 –

RIXER ÁDÁM

**A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY VÍVMÁNYAIVAL KAPCSOLATOS
TUDOMÁNYOS VITA ÚJABB FEJLEMÉNYEI**

– 285 –

REPPONI FELÍCIA LAURA – VELKEY DÁVID

**BESZÁMOLÓ A „NEMZETI IDENTITÁS – ALKOTMÁNYOS
IDENTITÁS. AZ IDENTITÁS-VITA ÚJABB FEJLEMÉNYEI”
CÍMŰ KONFERENCIÁRÓL**

– 299 –

AZ „ÖSSZKORMÁNYZATI KORMÁNYZAT” (WHOLE-OF-GOVERNMENT) KONCEPCIÓ MEGVALÓSULÁSA A SKANDINÁV ORSZÁGOKBAN

Áttekintés és összehasonlítás

KAISER TAMÁS
egyetemi docens (NKE)

Bevezetés

Az országok, társadalmak és gazdaságok napjainkban számos kihívással kerülnek szembe. A legerőteljesebb változások a demográfiához, a globalizációhoz, a környezetvédelmi ügyekhez, a társadalmi kapcsolatokhoz, a társadalmi stabilitáshoz, valamint a technológiai változásokhoz kapcsolódnak.

A gyengülő társadalmi kohézió, a tradicionális intézményekbe vetett bizalom gyengülése, bizonytalanság a pénzügyi piacokon, a demográfiai átmenet, valamint a migráció és átfogóan a globalizáció folyamata nyomást gyakorol a társadalmi jóléti rendszerek reformja és a fenntartható termelékenységen alapuló növekedés irányába. A problémák lényege mindenhol ugyanaz: komplexitás és bizonytalanság, az ágazati portfóliókon átívelő „nehéz ügyek” számának növekedése, a tudástársadalom kiépítésének sürgető kényszere, a gyors társadalmi változások.

E kihívások kezelése jelentős mértékben a kormányzás vertikális és horizontális működésének megerősítésével lehetséges olyan feltételek mellett, amit a problémák magas komplexitása, a bizonytalanság és a változékonyság jellemez. Az elmúlt évtized során megvalósult kormányzati és közigazgatási reformok közös vonása, hogy megvalósításuk egy holisztikus stratégia keretében történik, amit a szakirodalom leggyakrabban az „összkormányzati kormányzat” (whole-of-government, WoG) elnevezéssel illet. A WoG leginkább olyan gyűjtőfogalomnak tekinthető, amely a kormányzati központ, valamint a külső-belső koordináció, integráció és kapacitásépítés megerősítésével kíván választ adni a közszektorban kialakult fragmentáció okozta problémákra.¹ Ehhez kapcsolódva az állam, a kormányzat és a kormányzás tartalmi és

1 COLGAN, A. – KENNEDY, L. A. – DOHERTY, N.: *A Primer on implementing whole of government approaches*. Dublin, Centre for Effective Services, 2011; Lægreid, P. – Rykkja, L.H.:

fogalmi kereteiről szóló vitákban már az ezredfordulótól rendre megjelenik a meta-kormányzás koncepciója.² Alapvetően az állam szerepét, befolyását, kapacitásainak, kiterjedésének természetét kívánja leírni és megérteni a hálózatok és decentralizált struktúrák közegében, egyúttal javaslatokat fogalmaz meg a kontroll (recentralizáció) és a szervezetek, hálózatok autonómiája közti egyensúly megteremtésére. Az eltérő koncepciók közös vonása, hogy erősíteni kívánják az állami szerepvállalást úgy, hogy növelik a központi kormányzat végrehajtó kapacitásait, racionalizálják az új közmenedzsment (New Public Management, NPM) időszakában elburjánzott ügynökségeket és háttérintézményeket, egyúttal megerősítik a kormányzati szervek közötti koordinációt. Mindezt olyan időszakban, amikor a kormányzata vetett bizalom gyengülése általános tendenciának mondható. Ebből következően a reformok során kiindulópontnak számít, hogy a kormányoknak többet kell teljesíteni kevesebb ráfordítással, ráadásul a források felhasználását átláthatóvá kell tenni a bizalom visszanyerése érdekében. Ebben a gyorsan változó környezetben a kormányok működése akkor lehet hatékony és eredményes, ha megfelelő stratégiával, jövőképpel, agilitással és „okos” (smart) megoldásokkal képes megfelelni a bizonytalanság és a komplex környezet új követelményeinek.³

Mind ezek alapján érdemes áttekinteni, hogy a közelmúltban lezajlott kormányzati reformok gyakorlata milyen feltételek mellett, hogyan és milyen mértékben kapcsolódik a WoG, a meta-kormányzás és az agilis kormányzat koncepciójához. Az NPM utáni időszakban számos tanulmány vizsgálta – első-

Governance for Complexity – How to Organize for the Handling of ‘Wicked Issues’? The case of internal security and the welfare administration in Norway. Paper to be prepared at the Policy&Politics Conference. Bristol, September 16-17, 2012; *Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government.* GOV/PGC/MPM (2014). Paris, OECD, 2015. (a továbbiakban: OECD 2015b) [http://www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?OLIScodeEN&Ref=GOV/PGC/MPm\(2014\)3](http://www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?OLIScodeEN&Ref=GOV/PGC/MPm(2014)3). (2017. 10. 2.)

- 2 WHITEHEAD, M.: ‘In the shadow of hierarchy’: meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands. *AREA*, 2003, 35 (1), 6-14; PETERS, G. B.: The Two Futures of Governing. Decentering and Recentering Processes in Governing. *IHS Political Science Series Paper*, 2008 January, No. 114. www.aei.pitt.edu/7515/ (2017. 10. 2.); JESSOP, B.: *Metagovernance*. In: BEVIR, M. (ed.): *The SAGE Handbook of Governance*. London, Sage, 2011, 106-123.
- 3 *International workshop „Strategic Agility for Stronger Societies and Economies”. 10 November 2011.* Paris, OECD, 2011; *Estonia and Finland: fostering strategic capacity across governments and digital services across borders.* In: OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD, 2015. (a továbbiakban OECD 2015a); *Achieving public sector agility at times of fiscal consolidation.* In: OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD, 2015. (a továbbiakban: OECD 2015c)

sorban a WoG nézőpontjából – az egyes országokban kezdeményezett reformok intézményi, területi, ágazati, szolgáltatás szervezési aspektusait, de még viszonylag kevesebb figyelem fordult a megvalósítás kormányzati és közpolitikai szintjeinek átfogó, de egyúttal összehasonlító jelleg vizsgálatára. Erre ad jó lehetőséget a skandináv országok gyakorlata, amelyek közül a finn kormányzati reformok horizontális aspektusának, továbbá a norvég szociális-jóléti rendszer „egyablakos” közpolitikai modellének elemzésére vállalkozunk. A tanulmány kiindulópontja szerint mindkét országban alapelveként fogadták el, hogy nem kezdeményeznek alapvető alkotmányos változásokat, így a reformok a kormányzás működési módjának megváltoztatására irányultak. Mivel a reformot átfogó politikai célok mentén tervezték, és csak kevés konkrét célt fogalmaztak meg, kiemelt feladatnak bizonyult azok mindennapi gyakorlattá történő „lefordítása”.

Mind ezek alapján a jelen tanulmány egyrészt arra keres választ, hogy a kormányzati reformok miként segítették elő egy ügyfélorientált, hatékony, szolgáltatás-orientált igazgatási struktúra létrehozását a vizsgált országokban, illetve hogyan befolyásolja a környezet intézményi és kulturális kontextusa a reform végrehajtását és hatásait.

1. Elméleti keretek: WoG, „meta-kormányzás”, „agilis állam”

Az elmúlt fél évtized során az OECD rendszeresen felméréseket készített egyes országok kormányzati rendszereiről. Ennek alapján megállapítható, hogy a kormányok lényegében ugyanazokat a célokat akarják megvalósítani: hatékonyság, eredményesség, rezponzivitás. Ennek az a következménye, hogy az egyes országok előbb vagy utóbb hasonló reformok bevezetésére kényszerülnek. Az eredményes kormányzás konkrét eredményekben mutatkozik meg, amit a lehető legkisebb költség mellett tudnak elérni. Mindez proaktív működést vár el a kormányoktól, olyan képességeket, amelyek révén előre képesek azonosítani az új kihívásokat, a megoldások kialakításában pedig tudnak támaszkodni a külső és belső tapasztalatokra.⁴ A kormányok számára azonban az eredményesség csupán előfeltétel közbizalom helyreállítása érdekében. Emellett biztosítani kell a közszektor integritását és átlátható működését, a „jó kormányzáshoz” szükséges kormányzati képességeket.

Ebből következően a kormányzati reformok komplexitása nagymértékben függ a kormányzati kapacitásoktól. Ezek általában a jogalkotás minőségére,

4 CHRISTENSEN, T. – LÆGREID, P.: Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 2011, 11 (4), 407-423.

a teljesítmény-orientált, középtávú költségvetésre támaszkodó költségvetési keretek kialakítását, a kiadási oldal programokhoz kötött megtervezését jelenti. Összességében a szolgáltatások tervezéséhez, a célok megvalósításához teljesítmény-alapú költségvetésre, megfelelő humán erőforrás kapacitásokra, hatásos korrupció elleni fellépésre, valamint a bürokrácia egyszerűsítésére van szükség.

A legfejlettebb országokban a kormányzáshoz szükséges kapacitások újabb szakaszba léptek, amelynek egyik legfontosabb eszközét a „összkormányzati kormányzat”, a whole-of-government (WoG) koncepciójának bevezetése és alkalmazása jelenti. A hangsúly a kormányzati szereplők közötti horizontális kapcsolatokra helyeződik, de ebbe beletartozik a kormány társadalmi párbeszédre épülő kapcsolatrendszere a civil és az üzleti szférával. A horizontális megközelítés egyfelől a kormányzati központ megerősítésének szükségességét jelenti, másrészt a jogszabályok olyan mértékű egyszerűsítését, ami megfelel, a kormányzat cél-orientált működésének. A hálózatos formájú kapcsolatok kiépítését a minél szélesebb társadalmi támogatással rendelkező napirend, valamint a közösen vállalt kötelezettségek biztosítása teszi szükségessé. Mindez egyúttal hozzájárul az együttműködés kultúrájának kialakításához.

Ez a probléma vezet a közpolitikai irodalomban már régóta ismert és alkalmazott meta-kormányzás koncepciójának újragondolásához.⁵ A meta-kormányzás az állam változó szerepének, kapacitásainak, kiterjedésének természetét kívánja megérteni az elburjánzó hálózatok és decentralizált struktúrák közegében, amellyel egyúttal megoldást kínál a hálózati kormányzás alapvető problémáira.⁶ Abból indul ki, hogy az államnak és a kormányzatnak a közhatalom birtokában megvan a lehetősége arra, hogy részben ösztönözze az önszerveződő hálózatok kialakulását, részben bizonyos mértékig irányítása alá is vonja azokat, anélkül, hogy visszatérne az utasításra és ellenőrzésre épülő kormányzás hagyományos formáihoz.⁷ A meta-kormányzáshoz – mint a „kormányzás kormányzásához” szükséges hatalmi, szervezeti és anyagi képességek és eszközök alkalmazásával a kormányzat képes a hálózatok feletti befolyás megszerzésére, így a legtöbbet tudja kihozni az elkerülhetetlen módon hálózatosodó világ által felkínált

5 Lásd PETERS i. m.; illetve JESSOP i. m.

6 A hálózati kormányzás működését bemutató tanulmányok leggyakrabban az egyébként is nehézkesen mobilizálható szereplők közötti aszimmetrikus kapcsolatokat, a lassan születő és nem mindig életképes kompromisszumokat, valamint a demokratikus felhatalmazás hiányát, és az ehhez kapcsolódó legitimációs és elszámoltathatósági problémákat említik.

7 TORFING, J. – PIERRE, J. – PETERS, G. – SØRENSEN, E.: *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford, Oxford University Press, 2012.

lehetőségekből, ahol a struktúrák logikáját a folyamatok logikája váltja fel. Más szóval az állam itt már nem egyetlen szereplő a sok közül, hanem olyan szereplő, amely egyfajta „meta-kormányzóként”, befolyást tud gyakorolni a döntéshozatal felett.⁸ Ennek megvalósítása érdekében az állam, mint a hálózatok menedzsere széleskörű eszközrendszerrel bír, mint például a hálózatok megtervezése, a tagok szelekciója, a diskurzusok tematizálása és irányítása, a folyamatok menedzselése, konfliktusok feloldása, együttműködések elősegítése. Külön ki kell emelni, hogy az állam a legerősebb befolyásra a közvetlen jelenléte és részvétele révén tesz szert, ami erős legitimációt a network működésének, jelentős mozgásteret biztosít a napirend kialakításában, döntések támogatásában és előkészítésében.

A hálózatokhoz kapcsolódó meta-kormányzás gyakorlati jelentősége abban rejlik, hogy tisztázza a kormányzás helyét, segít megfelelő távolságot kialakítani a szervezeti autonómia és az ellenőrzés között, a választott politikusok jelenlétével biztosítja a szükséges demokratikus felhatalmazást és elszámoltatási kötelezettségeket. A mellettük szóló érvek szerint a hálózati kormányzás jobb válaszokat kínál a modern társadalmak komplex problémáira, mint a hagyományos, hierarchia vagy piaci mechanizmusok által vezérelt kormányzási és irányítási gyakorlatok, de ahhoz, hogy valóban hatékony, demokratikus és innovatív megoldások szülessenek, a meta-kormányzás eszközeire van szükség. A meta-kormányzás nem jelenti az „állam visszavételét”, de a kormányzat szerepének és lehetőségeinek hangsúlyozásával egyensúlyt kíván teremteni a társadalom és gazdaság irányítás állam, illetve társadalomközpontú felfogása között.⁹

A kritikus pont mégiscsak az, hogy a központi kormányzat (mint stratégiai központ) hogyan tudja megoldani a tőle bizonyos távolságban működő szabályozó és végrehajtó intézmények irányítását és ellenőrzését, átfogóbban pedig a teljes körű, komplex kormányzási folyamat kézben tartását és menedzselését. Az eredmény-orientált megközelítés az integrált stratégiai tervezés és költségvetés,

8 A jelen tanulmánynak nem feladata, hogy átfogó képet adjon a hálózatokkal foglalkozó irodalomban megjelenő vitákról és a hálózatok lehetséges tipológiájáról. A jobb áttekintés kedvéért mégis megjegyezzük, hogy magunk részéről azzal a felfogással értünk egyet, ami különbséget tesz közpolitikai hálózat, az integrált szolgáltatás ellátás és a hálózati kormányzás között. A közpolitikai hálózat az állam és az érdekcsoportok közötti hatalmi viszonyokra, az integrált szolgáltatás ellátás a koordináció változatos formáira, a hálózati kormányzás pedig a többszintű, interaktív döntéshozatalra helyezi a hangsúlyt.

9 TORFING i. m. 132.

valamint a WoG és a meta-kormányzás eszközeinek alkalmazásával egyúttal szükségessé teszi a stratégiai erőforrás-menedzsment, a kockázat-elemzés, valamint az „értéket a pénzért” megközelítés gyakorlatba való átültetését.

A reformok sikerének, valamint a közpolitikák eredményes azonban számos akadálya van. Ezek közül talán a legfontosabb a kormányzati és közigazgatási rendszer fragmentálódása, a kormányzati központ nem megfelelő kapacitásai, a stratégiai célok tisztázatlansága, a célkitűzések és a költségvetési keretek összehangolatlansága, valamint a végig gondolt, üzeneteket célba juttatni képes kommunikáció hiánya.

Ennek alapján a kormányzati reformok fő iránya a stratégiai vízió és agilitás, a kormányzati központ pozíciójának és irányítási kapacitásainak erősítése, az intézmények és hálózatok erőssége, a részvételi elemek előmozdítása, az integritás és az átláthatóság biztosítása, valamint a végrehajtási kapacitások erősítése a valódi eredmények és hatások elérése érdekében. Látni kell azonban, hogy nincs egységes modell, ami minden ország esetében azonos eredményeket képes biztosítani. Ennek következtében, még ha a kormányzati célok hasonlóak is, a megoldásoknak figyelembe kell venni az egyedi kontextusokat és a kormányzati kapacitásokat.

Tekintettel a gyorsan változó gazdasági és társadalmi nyomásra, a kormányoknak proaktív, agilis módon kell válaszolni a komplex közpolitikai kérdésekre. Az OECD meghatározása szerint – Doz és Kosonen 2008-ban megjelent tanulmányának főbb elemeit adaptálva¹⁰ – az agilitás a kormányzás azon képességét jelenti, hogy pro-aktív módon viszonyuljon és rugalmasan válaszoljon az egyre növekvő számú komplex közpolitikai kihívásokra. A stratégiai dinamizmus végeredményben azt jelenti, hogy ahol szükséges, gyorsan kell meghozni kiemelt jelentőséggel bíró döntéseket, olyan következetesen és egybehangzóan, amennyire ez lehetséges, összhangban az aktuális prioritásokkal és korlátokkal.

Elsősorban – főként a skandináv országok tapasztalatai alapján - az agilis állam stratégiai lényeges elemei az alábbiakban foglalhatók össze:

- a) kiemelt jelentősége van a stratégiai érzékenységnek és betekintésnek a főbb trendek elemzése, ennek alapján pedig a kihívásokra adandó jövőkép kialakítása érdekében;
- b) a szektorokon átívelő problémákra adandó válaszok a tárcák részéről kollektív cselekvést, elkötelezettséget, rendszer szintű koordinációt és vezetési képességeket, valamint nagyfokú reszponzivitást igényelnek;

10 Doz, Y. – KOSONEN, M.: *Fast Strategy, How Strategic Agility will help you stay ahead of the Game*. Philadelphia (US), Wharton Schol Publishing, 2008.

- c) a gyorsan változó környezetben a szükséges erőforrások rendelkezésre állásának és az elosztás mechanizmusainak szorosan kapcsolódni kell a kormányzat stratégiai céljaihoz, ami – a lehetőségek és kihívások fényében – kiterjed a prioritások rugalmas megváltoztatására.

Az agilitás az állam stratégiai képességének mércéje is egyben. Ez egyben azt is jelenti, hogy olyan kormányzati intézményekre van szükség, amelyek képesek hosszútávra szóló, kiszámítható jövőképen alapuló stratégiák megalkotására, irányítására és gyakorlatba való átültetésére. Ehhez tény-alapú döntésekre és előrejelzésekre, hatékony szabályozásra és szolgáltatás ellátásra, valamint a szereplők és erőforrások mobilizálására van szükség az integrált és koherens eredmények elérése érdekében.¹¹

2. A WoG tradíciója Finnországban

A kormányzati reformok Finnországban az 1980-as évek közepén kezdődtek, az OECD országokban elterjedt menedzsment szemlélet alapján. Mivel a decentralizáció mindig is integráns része volt a finn kormányzati rendszernek, nem ütközött lényeges akadályokba a felső szintű politikai döntéshozatal és a delegált hatáskörök egy átfogó, közös rendszer keretében történő összehangolása.¹²

A Sipilä-kormány stratégiai kormányzást célzó reformjai ennek következtében jelentős előzményekre támaszkodnak. Paavo Lipponen 1995-ben megalakult kormánya volt az első, amelyik stratégiai tervezésen alapuló kormányprogramot hirdetett. A kormányhivatalba lépése előtt néhány hónappal a Pénzügyminisztérium egyik munkacsoportja elkészítette a kormányzás stratégiai portfólióját, amelynek lényege az volt, hogy a közpolitikai projekteket egy helyen kell összegyűjteni, és ott kell kialakítani a kormányzati program, a költségvetés és a végrehajtás koordinálását. A tervezet gyakorlatba való átültetésére 1995 óta többé-kevésbé valamennyi kormány kísérletet tett, célok újra és újra napirendre kerültek, ám az időszakos értékelések arról tanúskodtak, hogy a kormány nem működik egységesen, nem állít prioritásokat, továbbá nem képes összekötni a közpolitikák végrehajtását a költségvetési folyamatokkal.¹³

11 Ehhez lásd: Doz – KOSONEN (2008) és OECD 2015c.

12 Ezt az is mutatja, hogy amikor 1987-ben Harri Holkieri kormánya elindította az első kormányzati reformokat, ezek közül az egyik legfontosabb az volt, hogy a miniszterek politikai célokat és prioritásokat fogalmazzanak meg, és keretet biztosítsanak a kormányzati cselekvéseknek.

13 MYKKÄNEN, J.: *Strategic Government Program: Overview of the Procedure and Its Exe-*

Az új évezred elején már konszenzus alakult ki abban, hogy a legfőbb problémát a közpolitikák horizontális koordinációjának hiánya jelenti. Erre mintegy válaszként Lipponen második kormánya elindította a központi kormányzat reformját célzó projektjét. Egy szakértői csoportot állítottak fel, és az általuk készített jelentés vált a reform legfontosabb hivatkozási alapjává.¹⁴ E munka közvetlen eredménye Matti Vanhanen első kormányzati ciklus alatt jelentkezett, amikor 2003-ban elindították a horizontális közpolitikai program menedzsment gyakorlatát. A program menedzsment a kormány új koordinációs eszközöként megváltoztatta a kormányzati munkamódszereket mind politikai mind közigazgatási szinteken. A program menedzsment célját a kormányprogram horizontális és stratégiai jellegű, egyúttal a korábbiakhoz képest hatékonyabb végrehajtása jelentette. Működése három elemből épül fel: korlátozott számú szektorokon átívelő közpolitikai program, a Kormányzati Stratégiai Program felépítésének folyamata, valamint a kormányzat által a ciklus közben megvalósítandó értékelések.

2.1. A Kormányzati Program és a kormányon belüli folyamatok horizontális koordinálása

A 2003-ban kiadott Kormányzati Program (Government Programme) alapvetően a kormányzás horizontális tevékenységére összpontosított, és négy prioritást állított fel: foglalkoztatás, vállalkozókészség, információs társadalom, társadalmi részvétel.¹⁵ Minden prioritás saját programmal rendelkezik, amit a Kormányzás Stratégiai Dokumentum (Government Strategic Document) fejt ki részletesen. A Dokumentum elsősorban a horizontális politikákra összpontosít, a megvalósítás érdekében azonosítja a célcsoportokat, intézkedéseket és jogszabályokat, összhangban a pénzügyi feltételekkel, amelyeket a kormányzat költségvetési dokumentumai rögzítenek.

Minden program mellett az érintett tárcák minisztereinek részvételével egy-egy koordinációs csoport működik, (Coordinating Group of Ministers),

cution. 25 January 2016. 7. https://www.talouspolitiikanarvointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2016/05/strategic_government_program_overview_of_the_procedure_and_its_execution.pdf (2017. 10. 2.)

14 BOUCKAERT, G. – ORMOND, D. – PETERS, G.: *A potential governance agenda for Finland*. Helsinki, Ministry of Finance, 2000.

15 *Programme Management within the Finnish Government*. Helsinki, Prime Minister's Office Publications. 2007. http://vnk.fi/documents/10616/622950/J1207_Programme%20Management.pdf/5a9a1e09-adca-44ae-8cf4-c9e6bb4232d2 (2017. 10. 2.)

továbbá egy koordinációért felelős miniszter, aki a saját minisztériumának irányítása mellett felel az átfogó, horizontális kormányzati program végrehajtásáért. Az egyes programokat programigazgató vezeti, aki nem rendelkezik ugyan formális hatalommal, de az ő feladata, hogy hálózatot alakítson és működtessen a résztvevő minisztériumok munkatársainak részvételével. A programigazgató korlátozott mértékű közvetlen költségvetéssel rendelkezik, azonban a program céljaira külön előirányzat van elkülönítve a költségvetésben. Az általa irányított folyamat sikere azonban elsősorban nem a finanszírozás mértékén, hanem a résztvevők közös erőfeszítésein, együttműködésén valamint a kormányfő támogatásán múlik.

A Stratégiai Dokumentum konkrét, mérhető célokat fogalmaz meg valamennyi prioritás számára az értékelés elősegítése és támogatása érdekében. A hangsúly nem a közvetlenül jelentkező eredményeken, hanem a hatásokon van, a következtetések, ajánlások pedig elsősorban politikai jellegűek, nem pedig a mindennapi, rendszerszerű működéshez kapcsolódnak. Az értékelés és hatásmérés fontosságát az is jelzi, hogy 2006 óta valamennyi minisztérium és háttérintézmény köteles a teljesítményükre vonatkozó információkat feltölteni az állam internet alapú, jelentéstételi rendszerébe, ami jelentős mértékben erősíti a közigazgatás működésének hatékonyságát.

A következő fontos dokumentum a Stratégiai Végrehajtási Terv (Strategic Implementation Plan), ami három stratégiai pillér mentén mintegy 40-50 kulcsfontosságú stratégiai projektet foglal magában. A kormányzat minden év elején a kapcsolódó indikátorok alapján áttekinti a projektek előrehaladását. A projektek koordinációját és a stratégiai dokumentumokhoz illesztését a minisztériumok közigazgatási államtitkárságai rendszeres szakmai workshopok keretében végzik. Ugyancsak a közigazgatási államtitkárságok feladata, hogy gondoskodjanak a teljesítménymenedzsment eszközök rugalmas, a projekteket horizontálisan átfogó kialakításáról és alkalmazásáról. Felmerült egy olyan elképzelés is, amely szerint a minisztériumokat egy nagy közös esernyőszervezetbe kellene szervezni, azonos működési és humán erőforrásokra vonatkozó standardokkal (például azonos fizetési kategóriák bevezetésével), ami lehetővé teszi a szervezeten belüli mobilitás megvalósulását. Mindez pozitív hatást gyakorolhat a közös szervezeti kultúra kialakulására, amelyben a köztisztviselők identitása nem az egy-egy minisztériumhoz, hanem a kormányzat egészéhez kapcsolódik.

2.2. Az „agilis kormányzat” alapjainak kiépítése

A közpolitikai programoktól azt várták, hogy jobban kifejezik a kormányzat prioritásait, mint a korábban említett stratégiai portfólió. Ebből a portfólióból fejlődött ki a Kormányzati Stratégiai Dokumentum, amelyben a projektek hagyományos rendszerű felsorolását az erőteljesebb horizontális orientáció váltotta fel. A stratégiai dokumentum használata megmaradt, de a közpolitikai programozás befejeződött 2011-ben, amikor Jyrki Katainen kormánya hivatalba lépett. Nyilvánvalóvá vált, hogy nem váltott be a hozzá fűzött reményeket, azaz nem erősítette meg a kormányzat minisztériumokon átívelő stratégiai irányító kapacitását. A kormányzat által kezdeményezett értékelések szerint a legfontosabb problémát az jelentette, hogy a közpolitikai programok nem rendelkeztek saját költségvetéssel, és a horizontális koordinációért felelős miniszterek sem voltak képesek befolyásolni a programokat érintő költségvetési döntéseket.

Ezzel szemben a finn WoG reformmal foglalkozó független értékelések kiemelték, hogy a kormányzat tevékenysége jelentős támogatást kapott annak érdekében, hogy működése minél inkább stratégiai jellegű és eredmény-orientált legyen. Az OECD ország jelentése elismerően szólt a megnövelt átláthatóság és a kormányzat munkáját átszövő horizontális gondolkodás mindennapi gyakorlattá válásáról, ugyanakkor azt is nyilvánvalóvá tette, hogy az elért eredmények bázisán további fejlesztések szükségesek.¹⁶

A WoG gyakorlati alkalmazására jó példa az a finn kormányzati kezdeményezés, ami a közlekedés „forradalmi” megváltoztatására irányult („Transport Revolution”).¹⁷ A kezdeményezésben négy minisztérium, regionális hatóságok, magáncégek, önkormányzatok és kutatóintézetek vettek részt. Tekintettel arra, hogy a reform megtervezése során számos kihívással kellett szembenézni – befektetések rendelkezésre állása, a kibocsátások csökkentése, a városi túlterjeszkedés mérséklése – a hagyományos, nehézkesen működő közigazgatási módszerek nem tűntek célravezetőnek. Ezért egy független szakértői testületet állítottak fel, amelyet a felsorolt intézmények összesen harminc szakértőt delegáltak. Az ő feladatuk volt az alapelvek, az alapvető szolgáltatások, és a politikai döntéseket megalapozó kritériumok meghatározása. Ebben az egységes tervezési modellben egymás mellé került a földhasználat, a lakásügy, a közlekedés, a

16 Lásd: *Finland: working together to sustain success*. OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD, 2010; illetve OECD 2015a.

17 *TRansport Revolution-International perspectives*. March 25 2011. Helsinki, Ministry of Transport and Communications, 2011. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78100/Julkaisu_28-2011.pdf?sequence=1 (2017. 10. 2.)

szolgáltatások, valamint az üzleti szféra befektetési szempontjai. Megváltoztatták a közbeszerzés szabályait is, amennyiben a termékek és tevékenységek helyett az indikátorokkal alátámasztott megoldásokat és a szolgáltatások szintjeit vették alapul. A felhasználók részt vettek a tervezésben, a megvalósításban és a megoldások kialakításában. Egy év elteltével már pozitív változások mutatkoztak az érintett szervezetek szemléletében, amiben döntő szerepet játszott a résztvevők körének megfelelő kiválasztása és arányainak kialakítása. Ehhez természetesen megfelelő támogató infrastruktúrára volt szükség, amit a négy résztvevő minisztérium és a közigazgatási államtitkárságok biztosítottak.

A fentiekből alapján a WoG reformok előrehaladása és sikeressége az ezredforduló utáni első évtizedben inkább ellentmondásosnak volt tekinthető. Ebben a helyzetben a Pénzügyminisztérium – alapvetően az OECD 2010-es ország jelentése alapján – elindította a KOKKA projektet. Ebben lényegében újra napirendre tűzték a jól ismert problémákat a fejletlen horizontális kormányzati munkáról, a világos prioritások hiányáról, a programok és a költségvetés összehangolatlanságáról. A KOKKA ezzel kapcsolatban számos ajánlást fogalmazott meg a 2011-ben hivatalba lépett kormány számára. A legfontosabb javaslat az volt, hogy a kormányprogramnak kezdettől fogva stratégiai dokumentum szerepét kell betölteni, éves felülvizsgálati kötelezettséggel, és ha szükséges, módosítások alkalmazásával. A kabinet belső struktúráját is a kormányzati stratégiához kell igazítani a minisztériumi bizottságok számának csökkentésével, és a kabinet közös munkájának erősítésével.¹⁸ A 2011-es kormányprogram azonban végül más irányokat vett. A miniszterelnöki hivatal elkészített ugyan egy stratégiai programot, amit a kormány formálisan jóváhagyott, de a gyakorlatban csupán marginálisan alkalmazott.¹⁹

A KOKKA projekt lényegében hatástalan maradt, ám – talán éppen ennek ellensúlyozására – 2013-ban újabb reform-projekt indult ORHA elnevezéssel. A két projekt nem tért el lényegesen egymástól a célok, a helyzetelemzés és a problémák azonosítása terén. Ugyanakkor a KOKKA sikertelenségéből okulva az ORHA egy sokkal hatékonyabb és nyitottabb tervezési folyamatot dolgozott ki, amelyben a Pénzügyminisztérium és a Miniszterelnöki hivatal mellett a parlamenti pártok által delegált szakértők is részt vettek.

Az ORHA alapvetését a kabinet irányítási kapacitásainak erősítése jelentette, amelynek megvalósításához hat pillérre épül: 1. A közpolitikai célok

18 A KOKKA projekt javaslatait az OECD 2015-ös szakanyaga sorolja fel részletesen (OECD, 2015a).

19 MYKKÄNEN i. m. 10.

megvalósításának kabinet által meghatározott prioritásai. 2. A célok operacionalizálása az ún. közpolitikai csomagtervek formájában. 3. A csomagtervek részletes végrehajtási tervének az érintett minisztériumokhoz delegálása. 4. A közpolitikai csomagtervek integrálása a költségvetés tervezési folyamatába. 5. A közpolitikai csomagtervek végrehajtása érdekében önálló koordinációs és utánkövetési mechanizmusok kiépítése. 6. A kabinet szervezetének egyszerűsítése és a kormányfő pozíciójának megerősítése.

A fentiek alapján a kormányprogramnak legfeljebb 3-5 fontosabb politikai célkitűzést kell tartalmaznia, amelyek végrehajtása érdekében a kormány megalakulását követő három hónapon belül részletes, az EU Stabilitási és Növekedés Paktumával összehangolt akciótervet és konkrét közpolitikai intézkedéseket kell kidolgozni. Az akcióterv előrehaladását éves költségvetési beszámolóhoz kapcsolva kell értékelni, és ha szükséges, módosítani.

Az ORHA projekt javaslati fontos szerepet kaptak az 2015-es finn választási kampányban, különösen a későbbi győztes Centrumpárt és a Nemzeti Koalíciós Párt retorikájában jelent meg erőteljesen. A Centrumpárt választási programjának előkészítésében a párt vezetője, az IT szektorból érkező üzletember, Juha Sipilä azonban leginkább a megkülönböztetett érdeklődést mutatott a Finn Innovációs Alap, a Sitra által kifejlesztett elképzelések iránt mutatott érdeklődést.²⁰ Az is tény, hogy a Sitra javaslati nem sokban különböztek az ORHA elképzeléseitől. A Sitra elnöke, Mikko Kosonen aktív szerepet töltött be a Centrumpárt választási programjának elkészítésében. A kormányhoz közel álló források szerint az üzleti világból érkező Sipilä számára ismerősen és meggyőzően hangzottak a Sitra javaslati, amelyek a stratégiai irányítás és az „agilis kormányzat” kiemelkedő fontosságát hangsúlyozták.

Később Kosonen és a Sitra szakértői rendszeresen meghívást kaptak a kormányalakítást megelőző tárgyalásokra, de a Sitrának is érdeke fűződött ahhoz, hogy javaslati beépüljenek a kormányprogramba, mivel évek óta szorgalmazta a kormányzat működésének megváltozását. A javaslatok közül kiemelkedik a Sitra 2014 augusztusában publikált jelentése, ami részletes áttekintést ad az állam és a kormányzat természetéről a globalizáció versenyelvű működésében.²¹ A jelentés hangsúlyozza, hogy a finn kormányprogramok még mindig nem elég stratégiai szemléletűek, túl nagy a minisztériumok autonómiája, ami akadályozza a kormány aktív, cselekvő fellépését. A jelentés bázisán 2015

20 Az 1967-ben alapított Sitra közalapítvány formájában működik a finn parlament ellenőrzése alatt. Az elmúlt 50 évben független szervezetként, számos kormányzatnak adott tanácsokat és készített szakértői anyagokat.

21 Doz, Y. – KOSONEN, M.: *Governments for the future: building the strategic and agile*

februárjában – majdnem egy időben a Centrumpárt választási programjának meghirdetésével – a Sitra egy stratégiai program modellt hozott nyilvánosságra. A két dokumentum a lényegi pontok tekintetében feltűnő egyezéseket mutatott. Mindkettő ugyanazon koncepció alapján határozta meg a stratégiai cselekvések négy szintjét: jövőkép, hosszú távú célok, a kormányzati ciklus céljai, továbbá a közpolitikai csomagterveken keresztül történő végrehajtás.

A választásokon a Centrumpárt lett a győztes, és Juha Sipilä vezetésével koalíciós kormány alakult. Minden készen állt ahhoz, hogy a korábbi kormányzati reformprojektek – KOKKA, ORHA – által elkezdett folyamat az „agilis kormányzat” formájában váltsa valóra a WoG koncepcióját.

2.3. A WOG és az „agilis kormányzat”, mint kormányzati cselekvés: Juha Sipilä programja

Amikor Juha Sipilä kormánya 2015. május 27-én bemutatta programját, kiemelt jelentőséget kapott annak kommunikációjában, hogy a finn kormányalakítások történetében ez az első „stratégiai alapokon” létrejött koalíció. A kormányprogram valóban egy hosszú távú jövőképre épül, egyszerre kíván platformja és eszköze lenni a finn társadalmat érintő legfontosabb reformoknak.

A kormányprogram öt stratégiai prioritást tartalmaz: 1. Foglalkoztatás és versenyképesség, 2. Tudás és oktatás, 3. Egészség és jól-lét, 4. Biogazdaság és környezetbarát megoldások, 5. Digitalizáció, kísérletezés, dereguláció, 6. Reformok. A stratégiai célok 26 kulcsprojekt formájában fognak megvalósulni. A kormány célja továbbá, hogy jelentős mértékben átalakítsa a nyugdíjrendszert, szociális jóléti és egészségügyi reformot hajtson végre, csökkentse a helyi önkormányzatok kötelezettségeit és funkcióit, reformokat hajtson végre a központi és területi igazgatásban.²² Mindez azt mutatja, hogy a kormány arra kívánja ösztönözni a minisztereket, hogy energiáik fő részét viszonylag kevés számú ügyre fordítsák, ám azok valamennyi eleme közvetlenül is részévé váljon a kormányzati munkának. A közpolitikai területek kiválasztásában az is közrejátszott, hogy reagáljanak a központi kormányzati funkciók ágazati differenciálódására.

Az öt kulcsterület a minisztériumok közötti intenzív együttműködés révén működtethető hatékonyan. Ennek érdekében minden stratégiai célkitűzés

state. Sitra Studies 80. Helsinki, Sitra, 2014.

22 Finland, a land of solutions. Strategic Programme of Prime Minister's Juha Sipilä's Government. Helsinki, Government Publications. 2012. http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_EN_YHDISTETTY_netti.pdf/8d2e1a66-e24a-4073-8303-ee3127fbfcac (2017. 10. 2.)

teljesítéséért egy-egy kijelölt miniszter felel. A végrehajtás érdekében a kormány minden stratégiai célkitűzésekhez és a reform csomagtervezéshez az érintett minisztériumok képviselőiből álló munkacsoportokat rendelt. Emellett külön munkacsoport foglalkozik a belbiztonsággal és az igazságszolgáltatás működésével, valamint az Oroszországgal való kapcsolatokkal. A munkacsoportok ülésein hivatalból részt vehet a köztársasági elnök és valamennyi miniszter. A munkacsoportok nem döntéshozó testületek, de feladatkörökbe tartozik a koordinációs és az információk továbbítása. Összességében a kormányprogram erősíteni kívánja a politikai irányításhoz szükséges kapacitásokat, és úgy kívánja erősíteni a horizontális együttműködéseket, hogy egyúttal a korábbiakhoz képest világosabbá teszi, hol húzódnak a minisztériumi portfóliók határai.

Azt is látni kell azonban, hogy a Sipilä programja egy hosszú, harminc éve tartó kormányzati reformtradícióba illeszkedik. A stratégia, mint a politikai kormányzás eszköze lényegében 1987-től, az akkori szociáldemokrata-konzervatív koalíció működésétől kezdve kisebb-nagyobb megszakításokkal a politika napi-rendjén szerepelt. Forrásoldalról az öt kulcsterület, mint „közpolitikai csomag” projektjeinek költségvonzata viszonylag csekély, az éves költségvetés kevesebb, mint egy százaléka. A cél tehát nem fejlesztéspolitikai, hanem „nagypolitikai” természetű: programok keretében kell operatív módon közel vinni az emberekhez azt a jövőképet, amelynek elérése kedvező változásokat fog generálni a társadalom számára. Az azonban nyilvánvaló, hogy a reformok, különösen a szociális és az egészségügyi valamint a helyi önkormányzatok feladatainak csökkentése, nagyon jelentős költségvetési hatásokkal járnak. A költségvetés azonban eszköz is a kormány számára a stratégiai célok elérésére. Jó példa erre a felsőoktatás költségvetésének évi 290 millió euróval való csökkentése. Ebből 140 millió euró a nettó csökkenés, 150 millió viszont újratervezésre került. Ebből 50 milliót tanárképzésre, 70 milliót az egyetemek saját tőkéjének emelésére, 30 milliót pedig alkalmazott kutatásokra kívánnak fordítani. A költségvetés újraosztása fontos eszköz a közpénzek átcsoportosítására, ennek révén pedig a változások kezdeményezésére és keresztülvitelére.

3. Munkaügyi és szociális-jóléti reformok Norvégiában: a WoG közpolitikai aspektusa

Norvégiában a parlamentáris demokrácia keretei között működő kormányzást hagyományosan az erős ágazati minisztériumok, az egyéni miniszteri felelősség, valamint ebből következően a vertikális ellenőrzés és koordináció jellemezte. Az egyes közpolitikai területek közötti horizontális koordináció formái viszont csak

részlegesen épültek ki. A norvég alkotmányos rendszer másik lényeges elemét a széles felhatalmazással rendelkező önkormányzatok alkotják. Önkormányzati szinten – különösen az 1992-ben elfogadott önkormányzati törvény óta – létrejöttek a horizontális együttműködések, főként azért, hogy ellensúlyozzák a központi kormányzat centralizált működését és az ágazatok erős befolyását. Ez alapján nem csoda, hogy a koordináció központi téma a norvég közigazgatással és közpolitikai rendszerrel kapcsolatos diskurzusokban.²³

Az elmúlt két évtized során Norvégiában több reform indult a túlzott mértékűnek tartott specializálódás és az intézmények széttöredezett működésének mérséklése érdekében. Ide sorolható a jóléti, a kórházi, az egészségügyi, és a nyugdíj reform. A koordináció szintén meghatározó témája a környezetvédelemmel és a klímaváltozással összefüggő közpolitikáknak.²⁴ Összességében a reformok célja, hogy javítsák a közpolitikai rendszer vertikális és horizontális dimenziója közötti koordinációt, erősítsék az államigazgatás irányítási kapacitásait, együttműködési formákat alakítsanak ki a területi és az ágazati szintű működés között. A norvég reformok ennek alapján leírhatók és megérthetők a WoG és a meta-kormányzás koncepciójával, különös tekintettel a hierarchikus és hálózati működés gyakorlatának összehangolásra és innovatív megoldásaira.

3.1. A NAV-reform

Világméretű összehasonlításban is tény, hogy Norvégiában épült ki a jóléti állam egyik 'legkifejlettebb' és leghatékonyabban működő formája. Ezt az is mutatja, hogy alacsony a munkanélküliség, magas a munkaerő piaci részvétel, az ország pedig viszonylag sértetlenül került ki a 2008-as pénzügyi és gazdasági válságból. A norvég államigazgatási és közpolitikai rendszer korábban említett problémái azonban itt is átfogó szervezeti és működési változtatásokat

23 ASKIM, J. – CHRISTENSEN, T. – FIMREITE, A. L. – LÆGREID, P.: *Challenges and effects of administrative reform – Reorganizing the Norwegian welfare administration*. Stein Rokkan Centre for Social Studies. Working Paper, 10. 2008; ASKIM, J. – CHRISTENSEN, T. – FIMREITE, A. L. – LÆGREID, P.: "How to Carry out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001-2006 Norwegian Welfare Reform." *International Journal of Public Administration*, 2009, 32 (12), 1006-1025; illetve CHRISTENSEN, T. – LÆGREID, P.: *Competing Principles of Agency Organization: The Reorganization of a Reform*. *International Review of Administrative Sciences*, 2012, 78 (4), 579-596.

24 LÆGREID, P. – RYKKJA, L. H.: *Coordinating Norwegian Welfare: The NAV Reform*. COCOPS Coordinating Practice. 2013. 4. http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Norway_Employment_NAV-reform.pdf (2017. 10. 2.)

igényeltek – pontosan a rendszer magas szinten történő fenntarthatósága érdekében.

A Norvég Munkaügyi és Szociális-Jóléti Igazgatás (Norwegian Labour and Welfare Administration, közkeletű rövidítéssel: NAV) szervezete 2006. július 1-jén alakult azzal a céllal, hogy egyablakos ügyintézési rendszert alakítson ki a jóléti és foglalkoztatási szolgáltatások terén.²⁵ Ez volt az egyik legnagyobb közszolgálati reform, amit Norvégiában kezdeményeztek a közelmúltban. A 2001 és 2005 között fokozatosan előrehaladó reform egyesítette a foglalkoztatási és a társadalombiztosítási igazgatást, formális, partnerségen alapuló együttműködési formákat hozott létre az államigazgatás és a helyi önkormányzatok szociális szolgáltatásokért felelős igazgatási rendszere között. A szervezet a Munkaügyi és Jóléti Minisztérium keretén belül létrehozott Munkaügyi és Jóléti Főigazgatóság irányítása és ellenőrzése mellett működik.

A NAV az állami költségvetés egyharmada felett rendelkezik, amelyet többek között munkanélküli segélyek folyósítására, munkaképességi vizsgálatok megtérítésére, betegségi segélyekre, nyugdíjakra, gyermektámogatásra, és térítés ellenében történő ellátási formákra fordít. Más oldalról ez azt jelenti, hogy az intézmény számára a norvég lakosság valamivel több, mint a felelével – 2,8 millió állampolgárral – kerül ügyfélként kapcsolatba. A reform bevezetése komoly költségeket igényelt, amelynek megtérülése nyilvánvalóan csak hosszabb távon realizálódik. A költségeket az a hivatalos álláspont is növelte, mely szerint a reform következtében egyetlen munkavállaló sem veszítheti el az állását, továbbá minden településen létre kell hozni NAV irodát.

A reform egyik pillérét két igazgatási rendszer - az állami biztosítási és foglalkoztatási, valamint az önkormányzati szociális szolgáltatás ellátási – egyesítése jelentette a NAV keretében. A másik pillért az állam és az önkormányzatok közötti formális együttműködés kiépítése jelentette a helyi szinten egyablakos ügyintézés biztosító, összesen 456 NAV iroda formájában.

Az egyablakos ügyintézés létrehozásának előfeltételét a horizontális és vertikális koordináció megvalósítása jelentette. Horizontális értelemben korábban önállóan működő szolgáltatások (nyugdíj, foglalkoztatás, társadalombiztosítás) egyesültek, vertikális értelemben pedig partnerség jött létre az állam (amely felelős a nyugdíjakért és a foglalkoztatással kapcsolatos szolgáltatásokért) és az önkormányzatok (amelyek felelősek a szociális szolgáltatásokért) között.

25 A NAV működésének részletes leírását lásd: <https://www.nav.no/en/Home/About+-NAV/What+is+NAV>. (2017. 10. 2.)

Minden önkormányzat megállapodást köt a NAV-val a területén működő iroda által nyújtott szolgáltatások kötelező és önként vállalt köréről. Ez egyben azt is jelenti, hogy a NAV irodák szolgáltatásai önkormányzatonként különböznek egymástól. Ugyanakkor a NAV irodákban összesen több mint száz speciális részleg működik. Ezek az egységek olyan, központilag meghatározott feladatokat látnak el, amelyek ellátására a helyi irodák felhatalmazása és kompetenciái nem bizonyulnának megfelelőnek. A reform 2008-ban részben újratervezésre került, amelynek eredményeként regionális szinten hat nyugdíjfolyósítással foglalkozó egységet, továbbá speciális egységeket a lakossági panaszok, külföldiekkel kapcsolatos ügyintézés, ellenőrzés és fizikai segítségnyújtás céljából. Emellett 37 adminisztratív ügyekért felelős egységet hoztak létre a 19 megyében. A reform során ugyanakkor arra is súlyt fektettek, hogy csökkentsék a csak személyesen intézhető ügyek számát, a korábbiakhoz képest jelentősen megnövelve az interneten vagy telefonon történő ügyintézés lehetőségét és csatornáit.

A NAV körülbelül 19 ezer munkatársat foglalkoztat, közülük 14 ezer a központi kormány, míg a fennmaradó 5 ezer az önkormányzatok alkalmazottja. Az állam és az önkormányzatok közötti partnerségi megállapodásnak az is része volt, hogy a köztisztviselők ugyanabban az irodába dolgoznak, jóllehet más-más a munkaadójuk, és ennek megfelelően az utasítás-ellenőrzés rendszere is különbözik. Ennek egyenes következménye, hogy elvértve jöttek létre olyan irodák, ahol megvalósult az állami és az önkormányzati szolgáltatás ellátás teljes körű integrációja.²⁶ A NAV kezdeti bevezetése kezdetben erős kritikát váltott ki, mind a közvéleményben, mind a reform folyamat által érintett munkatársak részéről. A kormányzat munkacsoportot hozott létre a reformértékelésre, amit egy hasonló célból szerveződött tudományos kutatási program elindítása követett 2009 és 2014 között.

3.2. A NAV reform értékelése a WoG nézőpontjából

Az értékelések arról tanúskodnak, hogy a reform alapvető célja, az irányítási kapacitások erősítése a szektorokon átívelő problémák kezelése érdemben csak részben teljesült. Azt gyakorlatilag valamennyi elemzés elismeri, hogy jócskán van még tennivaló az erősen koordinált, felhasználóbarát szolgáltatás ellátás kiépítése terén. A problémák leginkább abból fakadnak, hogy nyilvánvaló feszültségek alakultak ki a szerepek, feladatok, szakmai kompetenciák és identitások körül.²⁷

²⁶ LÆGREID, P. – RYKKJA, L. H. (2013) 9.

²⁷ Uo. 11.

A szervezeti változások egyik hatásaként a NAV irodák kétségkívül két tűz közé kerültek.²⁸ Az önkormányzatok attól tartottak – a 2008-as reform-korrekció alapján nem teljesen alaptalanul –, hogy az állam fokozatosan egyre több hatáskört fog magához vonni, a kormány részéről olyan aggodalmak fogalmazódtak meg, hogy az állampolgárok esetleges elégedetlensége a kormányzó pártok népszerűségén fog nyomot hagyni.

Az irodákban dolgozó köztisztviselők általánosságban támogatták a reformot, de sokakban keltett bizonytalanságot és félelmet az egyablakos ügyintézésrel járó komplex feladatrendszer. Az átvett új feladatok ellátásához gyakran olyan feltételekre és kompetenciákra volt szükség, amit az irodák – legalábbis rövid távon – nem tudtak biztosítani. Hasonlóan komoly kihívást jelentett a három, korábban önállóan működő szektor (nyugdíj, foglalkoztatás, társadalombiztosítás) jogi, eljárási, és informatikai rendszerének egységesítése, a szükséges működési standardok kialakítása. Gondot okozott az eltérő jogviszonyokból egyenesen következő bérfeszültség kezelése, továbbá a munkavégzéshez szükséges különböző kompetenciák és tudástartalmak összehangolása, a közös szervezeti identitás kialakulásához nélkülözhetetlen interprofesszionális együttműködések kultúrájának és módszereinek kialakítása.²⁹

A WoG két alappillére az erős, reszponzív vezetés-irányítás, valamint a szervezeti koordináció. Ebből a szempontból a NAV reform 2008-as korrekciója a koordinációban mutatkozó problémákat az erőteljesebb centralizációval kívánta ellensúlyozni. A regionális szint „top-down” kiépítése az önkormányzatok oldaláról központosítást jelentett, mivel a regionális szintű feladatellátás bevezetése érdekében a helyi irodáktól vontak el feladatokat, valamint a hozzá tartozó anyagi és személyi erőforrásokat. Ebbe az irányba mutat a kizárólagos személyes ügyintézés portfóliójának szűkítése, az e-szolgáltatások körének bővítése, a call centerek létrehozása.

Az állampolgári elégedettséget vizsgáló felmérések egyelőre nem mutatnak számottevő pozitív irányú elmozdulást. Az azonban érzékelhető, hogy az állampolgárok értékelik az egyablakos ügyintézésben rejlő előnyöket, ám többségük még mindig ragaszkodik a személyes ügyintézéshez, így még várat magára az e-ügyintézés csatornáinak teljes körű kihasználása.

28 LÆGREID, P. – RYKKJA, L. H. (2014).

29 ASKIN et al. 2008; JESSEN, T.J.: Public governance-constratints and challenges for social work practice. *Journal of Comparative Social Work*, 2015/2. 26-43.

Következtetések

Finnországban a WoG reformok előrehaladása és sikeressége az ezredforduló utáni első évtizedben inkább ellentmondásosnak volt tekinthető. A kormányzati reformok előrehaladása azt mutatja, hogy önmagában a politikai és szakmai konszenzus szükséges, de nem elégséges feltétele a reformok sikeres megvalósításának. A kiindulópont az volt, hogy a kormányprogramnak a stratégiai dokumentum szerepét kell betölteni, és a kabinet belső struktúráját is a kormányzati stratégiához kell igazítani a minisztériumi bizottságok számának csökkentésével, és a kabinet közös munkájának erősítésével. A kormányzat minisztériumokon átvélő stratégiai irányító kapacitásának erősítése azonban egészen 2015-ig elvérzett az ágazatok kitartó ellenállása következtében. Juha Sipilä és Sitra Wog alapokon álló, de az üzleti szemléletét és gyakorlatát is tükröző agilis kormányzat koncepciójából is merítő reformjának viszont az adhat hosszútávon perspektívát, hogy a kormányzati struktúra horizontális működésébe nemcsak bevonja, de súlyozottan el is osztja a minisztereket és azok államtitkárságait. Ez az integratív egyensúly azonban csak akkor bizonyulhat fenntarthatónak, ha fokozatosan „lecsorog” a kormányzás területi és önkormányzati szintjére is, ellenkező esetben könnyen légüres térbe kerülhet – közigazgatási és politikai értelemben egyaránt.

Norvégiában a reform holisztikus, integrációt megvalósítani kívánó ambíciót táplált és alapvetően a vertikális és horizontális integráció megvalósítására helyezte a hangsúlyt. Már az 1990-es évek végén széles körben megfogalmazódott, hogy a norvég jóléti állam fenntarthatóságának egyik szűk keresztmetszetét a szolgáltatások és a felelős hatásköri, területi, intézményi széttöredezettsége jelenti. Az egyablakos ügyintézés feltételrendszerének kiépítése azonban egy hosszabb, fél évtizeden át tartó folyamat eredménye. A NAV rendszere országos, regionális, megyei és önkormányzati szinten is kiépült. A 2008-as változások a további specializáció irányába mutatnak, ami még intenzívebb koordinációt és „meta-kormányzást” igényel a központi kormány részéről.

Az egyablakos ügyintézés bevezetése együtt járt a feladatok és hatáskörök jelentős mértékű újraosztásával. A kormány ezt hierarchikus eszközökkel, a korábban különálló intézmények egyesítésével valósította meg. Kimutathatók ugyanakkor a hálózati működésre utaló jegyek is, mivel a helyi NAV irodák önkéntesen is vállalhatnak feladatokat. Összességében mégis az látszik, hogy a NAV reform alapvetően a kormányzati szinten alkalmazta a WoG koncepcióját, mivel a Munkaügyi és Jóléti Minisztérium alatt egy új, egységes keretek

között működő adminisztrációt hozott létre. Mint láthattuk, ez azonban még nem eredményezett teljes körűen belső integrációt, amelynek kiteljesedése még további reformlépéseket igényel.